

Ghana: Sekundärstädte

Ex-Post-Evaluierung (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Stadtentwicklung und -verwaltung / 43030	
BMZ-Projektnummer	1993 65 537	
Projekträger	Ministry of Local Government and Rural Development	
Consultant	Kocks Consult / Conterra	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	ExPost-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1995	3. Quartal 1995
Durchführungszeitraum	6 Jahre	6 Jahre
Investitionskosten	9,0 Mio EUR	9,6 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,8 Mio EUR	0,84 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	8,1 Mio EUR	8,74 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ-Vorhaben umfasste die Verbesserung der städtischen Vermarktungs- und Transportfunktionen (Märkte und Busbahnhöfe) in 11 mittelgroßen Distriktstädten Ghanas. Die FZ-Komponente war ein sachlich abgegrenzter Teil (Kofinanzierung) des von der Weltbank vorbereiteten Local Government Development Projects. (Der Gesamtumfang des LGDP belief sich nach Weltbankangaben auf 52,28 Mio. USD, davon WB-Finanzierung 38,51 Mio. USD). Die anderen Komponenten umfassten die Instandsetzung von Stadtstraßen, Abfallentsorgung und Trägerförderung.

Programmziel der FZ war die Verbesserung der städtischen Vermarktungs- und Transportinfrastruktur. Hierdurch sollte ein Beitrag zur Stärkung der District Assemblies und damit der ghanaischen Dezentralisierungspolitik geleistet werden (Oberziel). Als Indikator für die Oberzielerreichung dienten der ordnungsgemäße Betrieb und Unterhaltungszustand der Märkte und Busbahnhöfe. Die Programmzielerreichung wurde daran gemessen, dass die Tarife und die Hebeeffizienz in allen Programmorten die Betriebs- und Unterhaltungskosten decken und darüber hinaus noch einen Überschuss zur Instandhaltung weiterer Infrastruktureinrichtungen erwirtschaften

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Grundlage für die Planung aller Maßnahmen des Gesamtvorhabens war eine aus Weltbank-Mitteln finanzierte Feasibility-Studie eines lokalen Consultingbüros. Die FZ-Maßnahmen umfassten durchweg Rehabilitierungen und teilweise Neubauten öffentlicher Märkte und LKW-Busbahnhöfe in den ebenfalls von der Weltbank unterstützten 12 Städten. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um die Befestigung und teilweise Erweiterung von Flächen, die Installation sanitärer Einrichtungen und den Anschluss an die Elektrizitäts- und Wasserversorgung.

Bei Prüfung war mit dem Träger vereinbart worden, dass die kommerziellen Markteinrichtungen von den Distriktverwaltungen bzw. begünstigten Marktfrauen bereitgestellt würden (Verkaufsstände, Läden, Lagerhäuser). Diese ursprüngliche Ausgestaltung der Märkte als Fläche ohne Dächer/Überbauten erwies sich als Fehlkonzeption, da die Märkte in diesem Zustand halb fertig übergeben wurden, was in den meisten Fällen zu langwierigen Prozessen der Mittelbeschaffung und „Nachrüstung“ seitens der Distrikte führte, die bis heute nur teilweise abgeschlossen sind. Im Ergebnis sind vor allem die Märkte im ärmeren Norden des Landes bis heute nicht in Betrieb gegangen. Bei neu gebauten Märkten und Busbahnhöfen außerhalb des Stadtzentrums (z.B. Elmina) war die Standortwahl unpassend und die Primärnutzer verweigerten den Umzug. Teilweise kam es auch zur Schaffung von Überkapazitäten (großflächige Ummauerung von Brachflächen, zu hohe Zahl (nicht genutzter) Toilettenblocks, Straßenbeleuchtung ohne Strom) oder technisch inadäquatem Design wie bei Marktaufbauten mit halbgeschlossenen Ständen, die von den Marktfrauen als zu klein und nicht verschließbar abgelehnt werden. Bei einigen Busbahnhöfen hatte sich die bituminöse Bodendecke als für die Belastung mit LKWs ungeeignet erwiesen und wurde noch zu Laufzeiten des Vorhabens aus Weltbankmitteln rehabilitiert bzw. durch eine Betonsteindecke ersetzt (Bolgatanga, Bawku), was letztlich auch zu mehrjährigen Verzögerungen der Inbetriebnahme führte.

Verantwortlich für die Durchführung aller Maßnahmen des Gesamtprogramms war das Ministerium of Local Government and Rural Development (MLGRD). Ab 2000 wurden die Projektdurchführung der neu gegründeten Einheit „Local Government Project Support Unit“ (LGPSU) im MLGRD übertragen. Die Durchführung erfolgte weitestgehend im top-down Ansatz durch die Implementierungseinheit und die von ihr eingestellten Bauconsultants. Bei SP beklagten sich die Distrikte generell darüber, dass sie kaum in die Durchführung eingebunden waren. Allerdings war die Zeit auch geprägt von Personalmangel sowie häufigem Personalwechsel auf Seiten der Distrikte, was die Einbindung erschwerte.

Die Grundidee und den allgemeinen Maßnahmenmix des Gesamtprojektes beurteilen wir auch rückblickend als sinnvoll, allerdings mit wesentlichen Abstrichen was die planerischen und baulichen Details und die Durchführung anbelangt. Die technische Auslegung der Baumaßnahmen einschließlich der Versorgungssysteme (Strom-, Wasser- und Sanitäreinrichtungen) war nicht angepasst und bedarfsgerecht und nur teilweise funktionsgerecht. Auch das Durchführungskonzept wies erhebliche Mängel auf, angefangen von technischen Planungsfehlern über die Nichteinbeziehung der Zielgruppe hin zu nicht konsequenter Baustellenüberwachung trotz eines vielfachen Consultingeinsatzes. Das Ergebnis ist qualitativ wie quantitativ - zumindest bezüglich der Märkte – sowie aufgrund der Verzögerungen bis zur endgültigen Inbetriebnahme nicht zufriedenstellend.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Märkte und Busbahnhöfe stellen wichtige Einnahmequellen für die Distrikte dar, doch ist es nur schwer festzustellen, welches zusätzliche Gebührenaufkommen (abgesehen von der Einmalzahlung bei der Zuweisung der Marktplätze) durch die Rehabilitierung erzielt wurde, denn selbst an den gar nicht genutzten erhält der Distrikt Marktgebühren von den Ausweichstandorten. Bei den Busbahnhöfen stellt sich die Situation anders dar. Hier ermöglicht der geordnetere Betrieb die regelmäßige Gebührenerhebung. Ein Vergleich mit der Situation ohne Projekt ist mangels Daten zur Ausgangslage nicht möglich. Meist spielen Busbahnhöfe neben den Haupt-

einnahmequellen Grundsteuer und Marktgebühren eine untergeordnete Rolle im Budget der Distrikte. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde das Gebührenaufkommen der Distrikte auf rund 27% der eigenen Einnahmen geschätzt. Die bei Prüfung angenommene volkswirtschaftliche Verzinsung von 8-12% kann mit den vorliegenden Daten nicht bestätigt werden.

Gemäß der Interviews mit den primären Zielgruppen besteht der Hauptnutzen der rehabilitierten Märkte und Busbahnhöfe in einem Zuwachs an Komfort (Schutz vor Regen und Sonne, verbesserten hygienischen Verhältnissen (Wasseranschluss, Kanalisation, Sanitäreinrichtungen) und an „Ordnung“ bzw. besserer Organisation und teilweise auch Sicherheit durch die Umzäunung des Areals. Davon profitiert der gesamte Querschnitt der Bevölkerung, im Falle der Busbahnhöfe eher die ärmeren Bevölkerungsschichten, die nicht über ein eigenes Fahrzeug verfügen. Ein direkter Wachstumsimpuls ging von den Rehabilitierungen nicht aus. Die langen Bauzeiten bei gleichzeitiger provisorischer Verlegung der Geschäfte führten zu viel Unmut und mancherorts auch zu beklagtem Kundenverlust. Allerdings ergab sich ein kurzfristiger Beschäftigungseffekt für ghanaische Baufirmen und Consultingunternehmen.

Während die Busbahnhöfe von den männlich dominierten Transportgewerkschaften betrieben werden und Frauen nur als Fahrgäste eine Rolle spielen, kommt die Rehabilitierung der Märkte vornehmlich den Marktfrauen und ihren meist weiblichen Kundinnen zugute. Allerdings wurde die Chance auf eine Einbindung der Frauen ins Projektdesign und damit eine bedarfsgerechte Auslegung der Märkte verpasst, ebenso wie ihre Stärkung in der Marktverwaltung, die seit der Einrichtung der Marktverwaltungskomitees fest in männlicher und Verwaltungshand liegt.

Das Vorhaben weist ein Potenzial zur Verbesserung zur Verbesserung der Gleichberechtigung der Geschlechter auf, dass aber nur teilweise genutzt wurde. Das Vorhaben erreicht die Gesamtbevölkerung, zwar gehört die primäre Zielgruppe (Transportunternehmer und Marktfrauen) nicht zu den besonders armen Bevölkerungskreisen, die Busse werden aber überwiegend von ärmeren Teilen der Bevölkerung genutzt. Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung der Umweltbedingungen ab. Tendenziell haben sich Umweltbelastungen als Folge des Programms verringert (geringe Abgasentwicklung durch geordneteren Verkehr auf den Busbahnhöfen, verbesserte Hygiene durch sanitäre Einrichtungen). Ziel des Vorhabens war, die Distrikte zu einer selbständigeren Bereitstellung von Infrastruktur zu befähigen.

In der entwicklungspolitischen Gesamtbewertung bewerten wir das Vorhaben für nicht mehr ausreichend (Stufe 4). Im einzelnen setzt sich die Bewertung wie folgt zusammen:

- Die Projektziele wurden nicht in ausreichendem Maße erreicht. Nur 50% der besuchten Märkte und 75% der Busbahnhöfe waren zum Zeitpunkt der SP tatsächlich in Betrieb bzw. wurden in vollem Umfang genutzt. Hinzu kommt ein hohes Risiko der Nachhaltigkeit der Infrastruktureinrichtungen aufgrund mangelnder Wartung, das nicht den mangelnden Gebühreneinnahmen, sondern einem „etatistischen„ Betriebs- und Wartungskonzept (Verantwortung bei den Distriktverwaltungen) geschuldet ist, das hier keine wirksamen Anreize setzt (Effektivität Stufe 4).
- Das angetrebte Oberziel, die Stärkung der Distrikte, ist nur stark eingeschränkt erreicht worden. Durch die faktische „top-down“-Durchführung ohne umfassende Einbeziehung der Distrikte ist es nicht zur Schaffung von Planungs- und Know-how Kapazitäten im erforderlichen Umfang gekommen, um hier eigenständig Infrastrukturprojekte durchführen zu können. Mit Blick auf die Spürbarkeit wird zum einen das Potential der finanzierten Infrastruktur zur Erzielung von Gebühren wegen Auslegungsfehlern nicht optimal genutzt. Zum anderen entstanden, wo die im Rahmen des Vorhabens finanzierten Rehabilitierungen immer noch nicht abgeschlossen sind, funktionierende Märkte an „Ersatzstandorten“. Hier erzielte Einnahmen fließen zwar auch an die Distrikte, sind aber dem

Vorhaben nicht zurechenbar. Insgesamt beurteilen wir die Relevanz/Signifikanz als nicht ausreichend (Stufe 4).

- Die Relevanz des Vorhabens in Bezug auf das Oberziel, die Stärkung der Distrikte stellt sich zwiespältig dar. Zwar stellen die Einrichtungen (die genutzt werden) wichtige Einnahmequellen für die Distrikte dar und erhöhen somit deren Fähigkeit, ihre verfassungsgemäßen Leistungen zu erbringen. Allerdings wird das Gebührenpotential nicht optimal ausgeschöpft. Zusätzlich vereitelte der Top-down Ansatz der Durchführung die erwarteten Lerneffekte der Distrikte hinsichtlich der selbständigen Projektdurchführung. Die Spürbarkeit der Projekte für die Distrikte ist beschränkt. Dort wo die Rehabilitierungen nicht abgeschlossen sind funktionieren die Märkte an Ersatzstandorten und generieren Einnahmen. (Relevanz/Signifikanz Stufe 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Beim nur temporären Einsatz von Durchführungsconsultants („Streifeneinsatz“) sollte vorher kritisch analysiert werden, ob der Träger in der Lage ist, ein kritisches Mindestmaß an Monitoringaufgaben eigenständig durchzuführen. Andernfalls verpufft der Effekt der temporären Unterstützung durch den Consultant und die angestrebte Verbesserung der Durchführungsqualität insgesamt wird nicht erreicht.

Bei zielgruppennahen Einrichtungen wie Märkten ist die Einbindung der Zielgruppe in Standortplanung und technische Auslegung unabdingbar, um die spätere Nutzung zu gewährleisten und nicht am Bedarf vorbei zu planen.

Die Instandhaltung von Bauwerken sollte möglichst in die Verantwortung der Nutzer fallen, die ein unmittelbares Interesse daran haben. Dies erhöht die Chancen auf Nachhaltigkeit der Infrastruktur. Insofern sollten die Managementkomitees auch für den Gebühreneinzug verantwortlich sein und sich tatsächlich aus Nutzern zusammensetzen statt aus Politikern und Verwaltungsangestellten.

Durch eine entsprechende Gestaltung der Durchführung sollte auf die repräsentative Beteiligung von Frauen und ihre angemessene Berücksichtigung bei der Besetzung von verantwortlichen Posten (z.B. Managementkomitees) hingewirkt werden.

Auch bei Kofinanzierungsvorhaben mit angesehenen Lead-Gebern, sollte eine kritische eigenständige Überprüfung der Projektkonzeption und der Durchführung durch die KfW erfolgen. Sollten bei der Beurteilung Differenzen mit dem Lead-Geber entstehen, die nicht einvernehmlich gelöst werden können, sollte ein Abbruch des FZ-Vorhabens zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ernsthaft erwogen werden.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.